

Controle jurídico de contratos empresariais e segurança jurídica nas contratações públicas *Legal control of business contracts and legal certainty in public procurement*

Arthur Oliveira Souza Júnior¹

v. 14/ n. 1 (2026)
Janeiro/Março

Aceito para publicação em 16/02/2026.

¹Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília, Distrito Federal. Analista do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, Distrito Federal. ORCID: 0009-0006-5042-847X. E-mail: arthur-unb@live.com.

RESUMO: Nas últimas décadas, o cenário das contratações públicas e empresariais brasileiras passou por transformações, impulsionadas por novas exigências de governança, transparência e eficiência administrativa. A promulgação da Lei nº 14.133/2021 consolidou um marco regulatório moderno, baseado em princípios de planejamento, controle e integridade, o que reforçou a necessidade de uma atuação jurídica mais proativa e integrada às etapas de formulação e execução contratual. Nesse contexto, o advogado passou a ocupar função também na estrutura preventiva da Administração, como agente de juridicidade e de conformidade com o ordenamento constitucional e legal. Nessa toada, o trabalho tem como objetivo analisar a importância da inclusão do advogado no controle dos contratos empresariais no Direito Administrativo, destacando sua contribuição para a prevenção de irregularidades, para o fortalecimento da segurança jurídica e para a consolidação da boa governança pública. Para tanto, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter teórico e exploratório, construída a partir de revisão bibliográfica e documental de doutrinas clássicas e contemporâneas, legislações, artigos científicos e decisões dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Administração Pública; Controle Interno; Assessoria Jurídica; Contratos Empresariais.

ABSTRACT: In recent decades, the landscape of public and business contracting in Brazil has undergone profound transformations, driven by new demands for governance, transparency, and administrative efficiency. The enactment of Law No. 14,133/2021 consolidated a modern regulatory framework based on principles of planning, control, and integrity, reinforcing the need for a more proactive and integrated legal role throughout the stages of contract formulation and execution. In this context, lawyers have come to play a preventive role within public administration, acting as agents of legality and conformity with constitutional and statutory norms. Accordingly, this study aims to analyze the importance of including lawyers in the control of business contracts within Administrative Law, highlighting their contribution to preventing irregularities, strengthening legal certainty, and consolidating sound public governance. The research adopts a qualitative, theoretical, and exploratory approach, built on a bibliographical and documentary review of classical and contemporary legal doctrines, legislation, scientific articles, and decisions of higher courts.

Keywords: Public Administration; Internal Control; Legal Advisory; Business Contracts.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A contratação pública no Brasil é regida por um conjunto de princípios constitucionais e normativos que visam assegurar a moralidade, a transparência, a eficiência e a supremacia do interesse público. Tais princípios estão

consagrados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e orientam todas as fases das licitações e dos contratos administrativos (Brasil, 1988). No âmbito das empresas estatais, essas diretrizes ganham contornos específicos, especialmente após a promulgação da Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que passou a exigir maior rigor na condução das contratações e na estruturação dos mecanismos de governança (Bezerra, 2024).

Essas empresas, embora personifiquem o poder público, atuam em setores importantes da economia nacional, como energia, petróleo, saneamento e transportes, sob um regime jurídico híbrido, que mescla normas de direito público e privado. Isso torna o ambiente contratual não muito simples, exigindo soluções jurídicas que conciliem eficiência empresarial e legalidade administrativa (Heckert; Fernandes; Fenili, 2019). Nesse contexto, conforme ensina Vilande (2023), a atuação do advogado interno, seja como integrante da assessoria jurídica ou de órgãos de controle interno, torna-se estratégica para assegurar a conformidade legal dos contratos e prevenir eventuais irregularidades que possam comprometer o erário e a imagem institucional da estatal.

Segundo levantamento da Controladoria-Geral da União (CGU), falhas contratuais estão entre os principais pontos de vulnerabilidade identificados em auditorias realizadas em empresas estatais federais. Tais falhas geralmente decorrem de ausência de pareceres técnicos-jurídicos, deficiência na análise de riscos legais e falta de participação efetiva da assessoria jurídica desde as fases iniciais do planejamento contratual. Isso reforça a necessidade de valorização da função do advogado como agente de prevenção e controle dentro da lógica da integridade pública (CGU, 2023).

Ainda é comum, porém, observar a atuação jurídica limitada a funções consultivas ou reativas, muitas vezes sendo acionada apenas para "validar" decisões previamente tomadas pelas áreas técnicas ou administrativas. Tal postura fragiliza o controle interno, reduz a efetividade dos pareceres jurídicos e pode acarretar graves prejuízos administrativos, financeiros e reputacionais às estatais. A presença ativa do advogado desde a concepção do processo de contratação, passando pela execução e fiscalização contratual, é uma garantia de maior segurança jurídica e racionalidade administrativa (Tonetto; Guerra, 2020).

Diante disso, este trabalho tem como objetivo analisar a atuação do advogado no âmbito das empresas estatais, especialmente no que tange à fiscalização e controle dos contratos administrativos, à luz da Lei nº 13.303/2016 e dos princípios do Direito Administrativo contemporâneo. Busca-se demonstrar que a intervenção qualificada da assessoria jurídica é basilar para a construção de uma cultura institucional voltada à integridade, à prevenção de ilícitos e à boa governança. Nesse sentido, destaca-se o papel do advogado como ator fundamental na defesa do interesse público e na conformidade dos atos administrativos praticados pelas estatais.

Apesar da relevância do controle jurídico na administração pública, a atuação do advogado nas empresas estatais ainda é frequentemente marginalizada ou meramente consultiva, sem participação efetiva nos processos de decisão contratual. Nesse âmbito, questiona-se qual é o papel efetivo do advogado na fiscalização e no controle dos contratos administrativos firmados pelas empresas estatais, e de que forma sua atuação pode contribuir para a prevenção de irregularidades e o fortalecimento da governança pública.

Esta pesquisa estrutura-se sobre uma abordagem qualitativa de caráter teórico e exploratório, fundamentada em revisão bibliográfica. A escolha por esse método decorre da necessidade de compreender, sob o prisma jurídico e institucional do tema, especialmente à luz das diretrizes constitucionais do art. 37.

No que se refere à natureza da pesquisa, adota-se uma tipologia qualitativa, por permitir a interpretação de fenômenos jurídicos e administrativos a partir da leitura contextualizada de fontes teóricas e normativas. O método de investigação é o dedutivo, partindo de premissas gerais estabelecidas pela Constituição Federal e pelo regime jurídico-administrativo para, em seguida, aplicar tais fundamentos à análise específica da função do advogado como elemento de prevenção de ilegalidades e fortalecimento da governança pública.

2. CONTRATOS EMPRESARIAIS E ADMINISTRATIVOS SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO PÚBLICO

No âmbito da doutrina brasileira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua os contratos administrativos como ajustes que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, celebra com particulares ou outras entidades, sob regime jurídico predominantemente de direito público, com prerrogativas e cláusulas que asseguram a supremacia do interesse público e a continuidade do serviço, tendo por objeto a satisfação de finalidades públicas (Di Pietro, 2019).

Já Hely Lopes Meirelles descreve o contrato administrativo como o ajuste que a Administração Pública, nessa condição, firma com o particular ou com outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, em condições estabelecidas pela própria Administração, submetido a um regime jurídico que lhe confere prerrogativas e impõe restrições típicas do direito público (Meirelles, 2011).

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello define o contrato administrativo como espécie de avença celebrada pela Administração com terceiros em que, por força de lei, das cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas submetem-

se a imposições decorrentes do interesse público, preservados os interesses patrimoniais do contratado nos termos do equilíbrio econômico-financeiro (Mello, 2015).

Partindo desse ponto de vista puramente conceitual, é pertinente ressaltar que essa compreensão contemporânea dos contratos administrativos no Brasil nasceu do diálogo com a tradição francesa do direito público, que concebeu a Administração como sujeita a um regime jurídico especial, estruturado por princípios que qualificam as prerrogativas e os deveres da atuação estatal. Nesse horizonte, a doutrina francesa consolidou a ideia de contrato administrativo como instrumento de realização de fins públicos sob a égide de um direito próprio, distinto do privado, o que contribuiu para a paulatina superação do patrimonialismo e para a internalização de valores republicanos na gestão contratual (Fortini; Daniel, 2021).

Nesse íterim, consoante Juliano Heinen:

Na França, a figura do contrato se desenvolve com mais intensidade nos anos setenta e oitenta. A conjuntura da época apresenta uma mudança radical de paradigma, ou seja, como o Conselho de Estado e a própria doutrina percebia estes negócios jurídicos. Enfim, é nesta época que se processa uma mudança inclusive nos elementos dogmáticos formativos dos contratos feitos pelo Poder Público. Resumidamente, passaram a ser aceitas as seguintes figuras contratuais: (a) Contratos de delegação; (b) Contratos de atribuição; e (c) Contratos de colaboração (Heinen, 2022, p. 287).

A leitura de manuais de referência, como os de Jean Rivero e Jean Waline, e a síntese didática de Prosper Weil, mostra que, embora a Administração contrate, o faz segundo um estatuto de direito público que, por padrão, subordina a liberdade de contratar à legalidade, à moralidade e à busca de melhor desempenho institucional, abrindo caminho para a recepção, entre nós, de um modelo em que o contrato se torna técnica de execução de políticas públicas no marco do Estado de Direito (Rivero e Waline, 2002; Weil, 2010).

No Brasil, a evolução histórica ganhou fôlego com a Constituição de 1988, que reordenou a Administração sob o paradigma democrático e explicitou, no *caput* do art. 37, os princípios que conformam todo agir administrativo, inclusive a contratação. A legalidade, vetor clássico de contenção do poder, passou a conviver, no mesmo dispositivo, com a moralidade e, desde a EC 19/1998, com a eficiência, sinalizando uma releitura do vínculo da Administração ao direito (Brasil, 1988).

Saiu da antiga submissão exclusiva à lei formal para a vinculação a um sistema normativo integrado, irradiado pela Constituição, no qual princípios e regras definem limites e deveres de conduta para a celebração e execução dos contratos administrativos. Com isso, houve um reposicionamento do contrato como meio jurídico orientado pelo texto constitucional, afastando a visão de mera equivalência ao contrato privado e realçando a função dos princípios como eixos de

conformação do conteúdo, das cláusulas e da execução contratual no Estado Democrático de Direito (Nogueira; Reginato; Rodrigues, 2025).

A partir de tal cenário, a trajetória dogmática brasileira, desde então, consolidou a noção de juridicidade administrativa, segundo a qual a legalidade, longe de se reduzir ao estrito comando da lei em sentido formal, projeta-se como fidelidade ao ordenamento em sua inteireza, com centralidade axiológica e normativa na Constituição (Binenbojm, 2008). José Sérgio da Silva Cristóvam e João Ricardo Catarino ensinam que:

A dimensão da juridicidade administrativa, que tem seu conteúdo densificado a partir da aplicação (eficácia operativa) das normas constitucionais, acaba por englobar a própria legalidade administrativa, como um dos seus princípios conformadores, não mais como o princípio reitor da atividade administrativa, mas como um dos princípios a gravitar na constelação de normas vinculativas do universo jurídico-administrativo (Cristóvam; Catarino, 2015, p. 99).

Essa passagem, que está documentada na doutrina brasileira e ibérica, corrobora que a legalidade, enquanto princípio estruturante, orienta o regime jurídico do contrato administrativo como dever de conformidade ativa às finalidades públicas e às balizas constitucionais, evitando o formalismo vazio e a discricionariedade sem parâmetros. Com isso, o contrato torna-se *locus* de concretização da juridicidade, pois a validade e a legitimidade de suas cláusulas e avenças dependem de sua aderência às exigências constitucionais de integridade, publicidade do fundamento jurídico e promoção do interesse público (Brito; Prazeres, 2024).

Dentro desse arranjo, a legalidade é exigência positiva de conformação do conteúdo contratual a princípios constitucionais expressos, com destaque para a moralidade e a eficiência, que funcionam como critérios de racionalidade prática e de integridade do processo decisório que antecede, acompanha e sucede a contratação. A literatura brasileira realça que a densificação da legalidade passa pela leitura sistemática do art. 37, *caput*, que condiciona a validade do contrato à aderência a padrões ético-jurídicos e a resultados minimamente adequados à utilidade pública, afastando convenções que desviem finalidade, criem privilégios indevidos ou instrumentalizem o ajuste para fins particulares. Nesse sentido, a legalidade assume uma dimensão teleológica e procedimental que informa a arquitetura das cláusulas exorbitantes e das garantias públicas, sempre sob o primado da Constituição (Di Pietro, 2022).

A moralidade administrativa, por sua vez, aporta um conteúdo normativo que integra o regime jurídico do contrato como parâmetro de validade, impondo deveres de probidade, lealdade institucional, impessoalidade material e honestidade na motivação das escolhas. A recente produção acadêmica, em especial Remedio e Maciel Neto (2024), enfatiza que a moralidade, além de princípio,

apresenta densidade de regra em certas hipóteses, o que reforça sua centralidade no desenho contratual e no comportamento dos agentes públicos e privados que executam o ajuste, vedando pactos que, embora legais na forma, violem a ética pública ou produzam assimetrias incompatíveis com o interesse coletivo.

Como consequência, a moralidade opera como filtro de conteúdo e como padrão de conduta, atuando desde a justificativa da contratação até a definição de mecanismos de integridade e transparência do objeto contratado, sem que se confunda com exigências procedimentais específicas, que pertencem a outro plano de análise (Langoski, 2009).

No mesmo plano, a eficiência, introduzida por último no texto constitucional pela EC 19/1998, internalizou na teoria dos contratos administrativos a exigência de orientação a resultados, custo-efetividade e racionalização do emprego de recursos escassos, sem abdicar do núcleo garantista da legalidade e da moralidade. Ferreira e Teixeira (2023), por exemplo, entendem que a eficiência não se confunde com economicismo, todavia, impõe à Administração deveres de planejamento, coerência e coerção de meios ao fim público, requalificando a escolha do tipo contratual, a distribuição de riscos e incentivos, e o desenho de métricas de desempenho, desde que compatíveis com as balizas constitucionais.

Nessa toada, o princípio atua como parâmetro normativo para que o contrato seja meio idôneo de realização do interesse público com qualidade e tempestividade, repelindo soluções que tragam desperdício, redundância normativa ou escolhas aleatórias de desenho institucional (Modesto, 2024).

A confluência entre legalidade, moralidade e eficiência, lida pela chave da juridicidade, também impulsionou a reinterpretção do papel do contrato como técnica de governança, capaz de alocar deveres de desempenho e salvaguardas de integridade sem romper com a supremacia do interesse público nem com a igualdade entre potenciais parceiros privados. A doutrina de Medauar (2020) entende que o contrato, nesse quadro, é categoria jurídica que recebe conteúdos constitucionais, pois, de um lado, as cláusulas devem expressar o compromisso ético com a finalidade pública e com padrões de transparência; de outro, devem induzir resultados socialmente, calibrados pela eficiência possível e pelos limites da legalidade.

Esse percurso teórico-normativo ajuda a explicar a recepção, no Brasil, de soluções que reforçam a racionalidade pública dos contratos, inclusive com técnicas de alocação de riscos, mecanismos de incentivo e instrumentos de resolução de controvérsias, sempre compreendidos como meios para dar efetividade às finalidades constitucionais sem descurar da moralidade e da legalidade. Sérvulo Correia, por exemplo, ensina que a incorporação de arranjos contratuais mais complexos exige, no plano de princípio, manter a legalidade como fidelidade ao ordenamento materialmente constitucional, densificar a moralidade como dever institucional de integridade e orientar escolhas

por critérios de desempenho e economicidade, sob pena de reintroduzir privilégios e ineficiências que a Constituição de 1988 pretendeu afastar (Correia, 2023).

Inicialmente, é preciso afirmar que a distinção entre contratos administrativos e contratos empresariais começa pelo fundamento constitucional que conforma regimes jurídicos distintos para esferas de atuação igualmente contratuais, mas orientadas por finalidades diversas. Enquanto os contratos administrativos são expressão da função administrativa e, por isso, submetem-se ao bloco principiológico do art. 37 da Constituição, com destaque para os princípios discutidos no tópico passado, os contratos empresariais gravitam em torno da livre iniciativa e da ordem econômica (arts. 170 e 173 da Constituição), em diálogo direto com a autonomia privada modelada pela função social e pela boa-fé objetiva do Código Civil (arts. 421, 421-A e 422).

Em consequência, a bilateralidade que caracteriza ambas as avenças não elimina a assimetria institucional própria do contrato administrativo, cuja finalidade é pública e vinculada, nem relativiza a centralidade da autodeterminação negocial nos contratos empresariais, em que a liberdade contratual se exerce como regra dentro de limites normativos imanentes ao próprio direito privado (Carvalho, 2012).

Esta bilateralidade, presente no contrato administrativo, deriva da natureza contraposta dos interesses que formam o ato. Por conseguinte, se houver coordenação de distintas manifestações de vontades, coincidentes, paralelas, no sentido da formação de um único ato, este constituirá um ato administrativo em sentido estrito. Quer-se fixar que existem atos administrativos em sentido estrito para os quais é indispensável a participação da vontade do Administrado na sua formação, circunstancia essa que não afeta a unilateralidade do ato, figurando apenas como requisito para sua consecução. Para concluir, existem atos, que por sua vez, apesar de unilaterais em sua formação, poderão ser bilaterais no que tange aos seus efeitos (Silva; Ribas, 2015, p. 166).

No contrato administrativo, o vínculo nasce de acordo de vontades, mas o conteúdo e a disciplina não se esgotam na autonomia privada, pois são permeados por regras e princípios de direito público que ajustam a relação obrigacional à finalidade administrativa, preservando espaço para a incidência subsidiária do direito comum quando compatível com o regime público. Esse desenho, consolidado na literatura brasileira contemporânea, explica por que o contrato administrativo é visto como forma de exercício, e não de abdicação, da função administrativa, com sujeição estrutural a parâmetros de impessoalidade, motivação e eficiência que condicionam a própria liberdade de contratar do poder público (Horbach, 2016).

A finalização pública do contrato administrativo significa que a causa do negócio, compreendida em chave jurídico-objetiva, recebe densidade normativa extraída da Constituição e da legislação setorial, projetando-se sobre a seleção do objeto, sobre a matriz de riscos e sobre a alocação de deveres correlatos ao resultado de interesse coletivo. Essa vinculação à finalidade impõe limites

positivos e negativos que não se confundem com contingências negociais usuais no mercado, visto que o conteúdo das prestações e a distribuição de ônus e poderes devem permanecer compatíveis com o interesse público definido em lei e com a utilidade administrativa perseguida. É nesse ponto que a disciplina administrativista se distancia do modelo privatista, pois a liberdade contratual estatal é *prima facie* dirigida ao atendimento do fim legalmente traçado, e não à maximização individual de bem-estar econômico (Marques Neto, 2019).

Nos contratos empresariais, a autonomia privada ocupa lugar estruturalmente diverso. O Código Civil estabelece a liberdade de contratar “em razão e nos limites da função social do contrato” e, após a Lei da Liberdade Econômica, reforça a regra da intervenção mínima e da excepcionalidade da revisão (arts. 421 e 421-A), sem, contudo, suprimir a boa-fé como vetor de integração e controle do conteúdo obrigacional (art. 422). Nessa família contratual, a finalidade é predominantemente intersubjetiva e econômica, ainda que necessariamente compatível com interesses transindividuais quando a funcionalização normativa do contrato exigir. Isto é, a função social opera como limite e elemento constitutivo do exercício da liberdade, sem transmutar o negócio privado em instrumento de política pública *stricto sensu* (Martins-Costa, 2005).

A consequência dogmática dessa dualidade é um contraste nítido de regimes. No contrato administrativo, o regime jurídico de direito público se irradia sobre a formação, o conteúdo e os efeitos do vínculo, conformando deveres de probidade, publicidade, eficiência e compatibilidade com o interesse público, além de legitimar técnicas jurídicas específicas que preservam a finalidade do ajuste e a realização da utilidade administrativa (Chaves, 2024). Já no contrato empresarial, conforme Armani e Aquino (2025), o regime civil-empresarial privilegia a autorregulação das partes, com tutela da confiança, da equivalência material possível e da circulação de riquezas, sob a vigilância dos limites legais e da funcionalização social dos pactos.

Em ambos os polos, há espaço para coordenação entre autonomia e heteronomia, contudo, a presunção normativa se inverte, posto que, no setor público, a liberdade contratual é funcionalizada desde a origem pelo estatuto constitucional da Administração. Na empresa, a funcionalização opera como contenção e como integração, sem substituir a lógica de mercado como referência imediata de racionalidade econômica (Carvalho, 2012).

Essa distinção aparece com clareza quando se considera a própria teoria geral do contrato e sua adaptação ao domínio público. Souza (2024) afirma que o direito administrativo, ao desenvolver a categoria dos contratos administrativos, apropriou-se da experiência civilista, mas redesenhou suas linhas mestras para compatibilizá-las com o estatuto constitucional da Administração e com a missão de realizar o interesse público por via consensual.

Daí resulta a compreensão de que a natureza administrativa de um contrato decorre da presença do Estado na relação e da inserção do ajuste no exercício da função administrativa, sob disciplina normativa que lhe é própria e distinta do direito comum, ainda que comunicante com ele nos planos subsidiários e de teoria geral (Horbach, 2016).

No direito privado empresarial, por sua vez, a autonomia contratual é pensada como instrumento de organização de atividades econômicas e de alocação de riscos entre agentes que operam em ambiente concorrencial. Para Gomes (2019, 287) “a liberdade contratual é a expressão da autonomia da vontade, que permite às partes regular os interesses de modo personalizado, mas sempre respeitando limites impostos pelo ordenamento jurídico e pela função social do contrato” .

A “função social do contrato” desloca o eixo do voluntarismo para a compatibilidade com bens e valores juridicamente protegidos, inclusive os metaindividuais, mas sem romper com a centralidade da iniciativa econômica e da previsibilidade necessária à circulação de bens e serviços (Konder, 2023). Ainda segundo o autor citado, essa leitura confere à função social um papel duplo, que é ser limite externo ao abuso e elemento interno de conformação do conteúdo obrigacional, de modo a harmonizar liberdade econômica, justiça contratual possível e segurança das trocas.

A matriz comparada ajuda a compreender o ponto de mudança entre as duas famílias contratuais. A experiência europeia, especialmente a tradição francesa e italiana, destacou que a “contratualização” da ação administrativa não elimina sua submissão a fins públicos e a controles de juridicidade próprios, razão pela qual o acordo com particulares permanece expressão de autoridade funcionalmente limitada e finalisticamente vinculada (Chapus, 1999). Essa herança teórica, recepcionada e retrabalhada no Brasil, reforça a ideia de que o contrato administrativo é uma instituição do direito público que dialoga com a teoria geral do contrato sem abdicar da normatividade constitucional da Administração (Giannini, 1988).

No plano normativo infraconstitucional, as diferenças estruturais também se projetam. O Código Civil fornece o léxico central dos contratos empresariais, como a liberdade, função social, boa-fé, conservação do negócio, enquanto o conjunto de normas de direito administrativo estrutura a disciplina pública dos ajustes celebrados pela Administração, inclusive quanto à definição de sua finalidade e às balizas de conformação do conteúdo obrigacional ao interesse público. Essa repartição não impede que normas civis incidam subsidiariamente no contrato administrativo, desde que compatíveis com sua natureza pública e com a vinculação constitucional do agir estatal, o que reafirma a coexistência de uma teoria geral comum e de regimes especiais orientados por finalidades distintas (Horbach, 2016).

A aproximação entre as esferas pública e privada nas contratações, no Brasil, nasce de uma leitura constitucional que combina o núcleo principiológico do art. 37 da Constituição com a cláusula

do art. 37, XXI, que exige procedimento isonômico voltado à seleção da proposta mais vantajosa, o que projeta sobre o desenho contratual uma exigência de finalidade pública e de racionalidade normativa na pactuação com particulares (Brasil, 1988).

Nesse horizonte, a Lei nº 14.133/2021 remodela a gramática do contrato administrativo ao positivizar, no art. 5º, um conjunto de princípios que inclui planejamento, transparência, segregação de funções, motivação, julgamento objetivo, segurança jurídica, proporcionalidade, economicidade e desenvolvimento sustentável, convertendo-os em parâmetros de validade e de interpretação das obrigações pactuadas e, com isso, fortalecendo a interface público-privada como técnica de realização de fins constitucionais por meio de instrumentos contratuais (Brasil, 2021).

Majone (1997) esclarece que essa transição desloca o eixo do comando formal para arranjos cooperativos orientados a resultados, em que contratos funcionam como artefatos de coordenação, capazes de articular incentivos, informação e responsabilidade, sem afastar a indisponibilidade do interesse público. Essa leitura é compatível com a diretriz constitucional de eficiência e com a normatividade principiológica inaugurada pelo art. 5º da nova lei.

Ao lado disso, a noção de governança das contratações, insculpida no art. 11, parágrafo único, impõe à alta administração o dever de estruturar processos e controles internos, inclusive de gestão de riscos, para avaliar, direcionar e monitorar contratações, assegurando alinhamento ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, o que insere a colaboração com o setor privado em um arranjo institucional estável e verificável (Brasil, 2021).

Quando a Lei nº 14.133/2021 confere centralidade ao planejamento, a transparência e à gestão de riscos, aproximando o regime de contratações de uma teoria de governança em rede, marcada por coprodução e coordenação interorganizacional. Nesse sentido, a governança prevista no art. 11, parágrafo único, opera como elo entre princípios e desenho contratual, exigindo que escolhas de objeto, tecnologia e métricas sejam demonstráveis e coerentes com fins públicos (Brasil, 2021).

Em complemento, o art. 12, VII, e seu § 1º reforçam o encadeamento lógico entre planejamento e publicidade ao prever o plano de contratações anual e sua divulgação em sítio eletrônico, corroborando com a previsibilidade do Estado e a competição informada, o que melhora as condições para que agentes privados internalizem custos, riscos e compromissos de desempenho de modo consistente com os objetivos públicos (Brasil, 2021).

A contratualização administrativa adquire, assim, densidade normativa própria. O art. 13 estabelece a publicidade dos atos como regra, admitindo diferimento quanto ao conteúdo das propostas e ao orçamento, que, por sua vez, pode ser sigiloso se justificado, segundo o art. 24, com preservação do detalhamento necessário à formulação de propostas e acesso pleno pelos órgãos de controle (Brasil, 2021).

A consequência teórica é a subordinação de escolhas de informação a critérios de eficiência e integridade, e não à opacidade, reforçando o trato público do dado como infraestrutura da competição e da confiança. Justen Filho (2021) destaca que essa abertura informacional, calibrada por exceções estritas, alimenta mercados mais responsivos e reduz custos de transação, sem dissolver o regime jurídico público que singulariza os contratos administrativos em face do direito privado.

No campo da alocação de riscos, o art. 22 autoriza que o edital contemple matriz de riscos, admitindo que o valor estimado considere taxa de risco compatível com o objeto e com os riscos atribuídos ao contratado, nos termos de metodologia predefinida pelo ente federativo, enquanto o § 3º torna essa matriz obrigatória em obras e serviços de grande vulto e nos regimes integrada e semi-integrada. A definição legal de “grande vulto” aparece no art. 6º, XXII, com atualização periódica dos valores, o que confere ao arranjo cooperativo um eixo analítico de precificação e previsibilidade (Brasil, 2021).

Há base teórica para tanto, visto que a matriz de riscos, quando internaliza a capacidade de gestão de cada parte e explicita o equilíbrio econômico-financeiro inicial, funciona como ponte entre incentivos e juridicidade, compatibilizando a disciplina tradicional das áleas com instrumentos modernos de governança contratual (Baptista, 2022).

A governança informacional ganha maior reforço com a institucionalização do Portal Nacional de Contratações Públicas no art. 174, que impõe divulgação centralizada e obrigatória dos atos previstos na lei, sob gestão do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, nos termos do § 1º; a exigência de centralização, ao reduzir assimetrias e custos de busca, afina-se com o padrão constitucional de publicidade e com o objetivo de tornar o mercado público mais acessível e competitivo, consolidando a transparência como elemento da própria forma jurídica do contrato (Brasil, 2021).

A leitura recente por parte dos autores mostra que a governança dos contratos públicos concretiza, em chave jurídico-institucional, a busca por eficiência e planejamento, dando consequência ao art. 11, parágrafo único, como diretriz organizacional e interpretativa, apta a vincular decisões de contratação à estratégia e ao orçamento, e a exigir que o contrato seja projetado para entregar resultados verificáveis, sem reduzir-se a um rito (Valle, 2023).

Em coerência, o art. 5º funciona como gramática normativa do contrato, pois o planejamento e transparência orientam decisões; motivação e julgamento objetivo asseguram igualdade; segregação de funções reduz conflitos de interesse; segurança jurídica, razoabilidade e economicidade sustentam escolhas técnicas e a própria arquitetura de riscos, fazendo do texto contratual um espaço de concretização de finalidades públicas (Brasil, 2021).

A obrigatoriedade de programa de integridade nas contratações de grande vulto, prevista no art. 25, § 4º, alinha deveres públicos e privados de prevenção, detecção e resposta a riscos de fraude e corrupção, e reforça a simetria cooperativa quando conjugada à responsabilidade da alta administração pela governança. A definição de “grande vulto”, nos termos do art. 6º, XXII, delimita o âmbito material da exigência, que opera como cláusula de conformidade estruturante da colaboração com entes privados em projetos de maior dimensão econômica e tecnológica (Brasil, 2021).

Do ponto de vista analítico, a vinculação do contratado a compromissos de integridade integra a lógica de redução de custos de transação e de resguardo da confiança institucional, desde que organizada por cláusulas claras e verificáveis, como demanda a própria teoria econômica do contrato aplicada ao setor público (Paula, 2005).

A matriz de riscos, além de instrumento de precificação, projeta efeitos jurídicos sobre o equilíbrio econômico-financeiro e sobre a disciplina de eventos supervenientes, conforme distribuição pactuada. Moreira (2021) tem enfatizado que sua utilização, ao lado dos princípios do art. 5º, reconfigura o contrato como *locus* de antecipação de contingências e de repartição de responsabilidades, aproximando técnicas privadas de gestão de risco da teleologia pública do gasto, sem renúncia à supremacia do interesse público.

Essa articulação, amparada pelo art. 22 e pelos conceitos do art. 6º, incentiva soluções mais inovadoras quando compatíveis com fins públicos, pois reduz incerteza, organiza incentivos e permite que diferentes perfis de agentes privados participem de modo informacionalmente simétrico, em consonância com o art. 37, XXI da Constituição (Brasil, 1988).

No plano da transparência estratégica, o art. 13, ao consagrar a publicidade como regra e admitir diferimento em hipóteses estritas, combinado com o art. 24 sobre orçamento estimado sigiloso quando justificado, produz uma calibragem normativa que prestigia a competição e protege a integridade sem sacrificar estratégias legítimas de contratação. Sob esse arranjo, a informação passa a estruturar escolhas racionais de desenho contratual, inclusive na tradução de métricas e indicadores em cláusulas verificáveis por todos os interessados (Brasil, 2021).

3. O ADVOGADO COMO AGENTE DE CONTROLE E PREVENÇÃO DE RISCOS JURÍDICOS

O aspecto inicial deste capítulo é o art. 133 da Constituição Federal de 1988, que consagra o advogado como “indispensável à administração da justiça”. Essa previsão, inserida no Título IV — Das Funções Essenciais à Justiça —, é um reconhecimento explícito da advocacia como instrumento

de efetivação do Estado Democrático de Direito, situando o profissional como agente necessário à concretização da justiça e à preservação da juridicidade administrativa (Brasil, 1988).

Sobre isso, Danilo Cruz Madeira ensina que:

[...] a Advocacia Pública, no exercício de sua função, essencial à justiça, deve ficar atenta ao paradigma jurídico-institucional adotado pela Constituição da República – o do Estado Democrático de Direito. Nesse paradigma, não mais são cabíveis quaisquer espécies de apropriações do interesse público feitas pelos governantes ou Administradores. Afinal, não são eles os tradutores dos anseios populares, decidindo, solitariamente, a melhor forma de efetivar seus interesses. O público, na atual ordem constitucional, não se confunde com a vontade (privada) do governante. Qualquer atividade do Administrador só será legítima se estiver em consonância com as regras e princípios plasmados na Constituição e nas leis válidas, sempre tendo em vista o atendimento dos interesses do verdadeiro e único titular do poder – o povo (Madeira, 2010, p. 137).

A partir de tal visão, a centralidade conferida ao advogado decorre da compreensão de que a Justiça depende de sujeitos capazes de interpretar o direito, assegurar o contraditório e garantir a observância dos princípios constitucionais que estruturam a atuação estatal.

O texto constitucional, ao estabelecer a indispensabilidade do advogado, vincula essa função à defesa dos direitos fundamentais e ao controle da legalidade das ações públicas e privadas. Com isso, essa atuação se projeta para além do processo judicial, envolvendo também a esfera administrativa, onde o respeito à Constituição e às normas infraconstitucionais deve ser contínuo e efetivo. Em diversos dispositivos, como o art. 5º, inciso XXXV, que assegura a inafastabilidade da jurisdição, e o art. 37, caput, que impõe à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a Carta de 1988 estabelece um sistema em que a juridicidade se torna condição de validade dos atos estatais (Brasil, 1988).

No plano teórico, o conceito de juridicidade apresenta uma leitura ampliada da legalidade tradicional. Segundo Madureira (2019), a atuação administrativa deve estar subordinada à lei em sentido estrito e a todo o ordenamento jurídico constitucionalmente válido, o que inclui princípios, valores e decisões vinculantes dos tribunais superiores. Desta feita, a juridicidade exige que o agente público interprete a norma à luz da Constituição, buscando harmonizar o conteúdo legal com o sistema de direitos fundamentais e com o dever de motivação qualificada. Essa concepção, ao mesmo tempo em que amplia o campo de controle jurídico da Administração, corrobora com o papel do advogado como garantidor do devido processo legal e da racionalidade das decisões administrativas.

Nesse ínterim, o advogado ocupa lugar orgânico na estrutura administrativa, tanto no contencioso quanto na consultoria, orientando políticas públicas e prevenindo litígios por meio de pareceres que integram o processo decisório e qualificam a motivação dos atos, dimensão que a literatura recente destaca como vetor de efetividade institucional (Veríssimo, 2018). A atuação

consultiva, quando estruturada, aproxima escolhas administrativas dos parâmetros constitucionais e das melhores evidências normativas disponíveis, colaborando com a cultura de decisão responsável (Santos, 2019).

No processo administrativo, o advogado também é garantia procedimental, considerando que sua atuação favorece o contraditório real, a produção de razões públicas e a adequada documentação das etapas decisórias, de modo a evitar deliberações assimétricas ou defensivas.

A doutrina enfatiza que contraditório e ampla defesa, lidos à luz da Constituição, moldam o rito e a qualidade da motivação, o que impõe à Administração o dever de dialogar com argumentos tecnicamente apresentados (May; Filó, 2015). Essa presença técnica protege contra vícios de forma e de finalidade, reduz riscos sancionatórios e de nulidade e fortalece o controle interno, inclusive nos procedimentos disciplinares (Bacellar Filho; Hachem, 2010).

A cultura dos precedentes e a racionalidade argumentativa irradiadas pelo CPC/2015 também alcançam o agir administrativo, visto que pareceres e manifestações jurídicas passam a dialogar com jurisprudência e precedentes qualificados, estimulando coerência, estabilidade e integridade nas decisões de governo (Costa, 2022).

De tal maneira, a advocacia pública e privada que atua perante a Administração coopera para um modelo decisório que evita demandas repetitivas, observa *standards* de motivação e concretiza a juridicidade como critério material de validade do ato (Hirsch; Campos; Silva, 2022).

Há, contudo, balizas jurisprudenciais sobre a indispensabilidade da defesa técnica em certos ritos. Apesar de ser algo que será discutido com maior amplitude nos próximos tópicos, é importante ressaltar inicialmente que o STF, ao editar a Súmula Vinculante 5, firmou que a falta de advogado no processo administrativo disciplinar não o invalida automaticamente, sem afastar o dever de assegurar defesa efetiva e decisão motivada (STF, 2008).

Em chave institucional, a advocacia de Estado atua como função essencial à justiça ao orientar escolhas administrativas, uniformizar entendimentos e difundir boas práticas de governança jurídica, o que potencializa a prevenção de conflitos e a execução de políticas com maior segurança (Nunes, 2012), além de reafirmar a advocacia pública como intérprete constitucional em sentido forte, comprometida com direitos fundamentais e com a boa administração (Limberger; Rodrigues, 2022).

Em um órgão público, antes de o edital sair à rua, a equipe técnica aciona a assessoria jurídica para verificar se o dossiê da contratação faz sentido à luz do Direito, verificando competência da autoridade, justificativas, matriz de riscos e minuta aderem ao regime legal e aos objetivos da política pública.

Tal controle é entendido na doutrina como interno e externo. Christianne de Carvalho Stroppa e Artur Giolito Melissopoulos explicam que:

A Administração Pública, direta ou indireta, assujeita-se a controles internos e externos. O interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo; por sua vez, o externo, é o efetuado por órgãos alheios à Administração (Stroppa; Melissopoulos, 2021, p. 54).

Essa leitura, prevista como etapa formal do processo, busca caçar vícios, organizar razões de decisão e evitar que o procedimento se perca em exigências sem base normativa, justamente porque a Lei nº 14.133/2021 incorporou a análise jurídica ao ciclo da contratação (Brasil, 2021).

Quando essa análise se articula com governança e gestão de riscos, o controle se torna prevenção qualificada. Nessa toada, a experiência acadêmica recente recomenda integrar consultoria, controle interno e gestão por processos, a fim de reduzir retrabalhos e padronizar critérios de exigência técnica, sem confundir exame de juridicidade com reavaliação de mérito administrativo (Falcão; Peroli, 2022). É nesse arranjo que o parecer chega claro, tempestivo e capaz de orientar a autoridade responsável, inclusive para efeitos de transparência e prestação de contas (Brasil, 2021).

O conteúdo do exame jurídico precisa acompanhar o passo a passo do processo, como aderência do termo de referência às necessidades do usuário, compatibilidade do orçamento com o mercado, pertinência das cláusulas de execução e garantia, justificativas nas contratações diretas e coerência documental. Sobre essa questão, Palma (2020) explica que a função consultiva cumpre papel pedagógico no desenho das peças, porque traduz princípios e regras em critérios objetivos de contratação, fortalecendo a formação da vontade administrativa sem substituir a decisão do gestor, diminuindo litígios e conferindo previsibilidade à prática cotidiana.

Para Di Pietro (2015, s/p):

[...] a advocacia pública, quando na função consultiva, participa ativamente do controle interno que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos. Isto porque, no exercício desse controle, as autoridades socorrem-se da advocacia pública. Esta não age por iniciativa própria. Ela não exerce função de auditoria, de fiscal da autoridade administrativa. Ela se limita a responder a consultas que lhe são formuladas pelas autoridades, quer sobre atos que ainda vão praticar (e, nesse caso, o controle é prévio), quer sobre atos já praticados, sobre os quais surjam dúvidas quanto à legalidade (e, nesse caso, o controle, é posterior).

Em alguns ambientes institucionais, o parecer é opinativo, já em outros, é vinculante quando aprovado na forma legal, especialmente na Administração Pública Federal, hipótese em que uniformiza a interpretação e estabiliza entendimentos enquanto vigente. Por exemplo, Bim (2020) entende que a vinculação não transforma o parecer em ato de governo, porém, fixa um padrão jurídico obrigatório até revisão, o que melhora a coordenação entre órgãos e dá segurança às decisões da ponta. Na moldura normativa brasileira, essa vinculação decorre de aprovação e publicação nos termos da Lei Complementar nº 73/1993 (Brasil, 1993).

Outra peça desse quadro é a responsabilização do parecerista. O debate teórico recente sobre o art. 28 da LINDB reconhece que, para além de culpas abstratas, o parâmetro é o “erro grosseiro”, entendido como falha evidente, à vista do estado da técnica, que viola requisitos normativos ostensivos. Ao delimitar esse conceito, a doutrina busca proteger a independência técnica e, ao mesmo tempo, coibir pareceres que desconsiderem o básico exigido pela lei e pelos documentos do processo (Binenbojm, 2020). A partir de tal ótica, essa leitura dialoga com a redação legal que condiciona a responsabilidade pessoal a dolo ou erro grosseiro (Brasil, 2018).

A jurisprudência segue linha semelhante, pois o Supremo Tribunal Federal assentou que o parecer meramente opinativo não gera, por si, responsabilidade do advogado público sem prova de dolo ou erro grosseiro, distinção que preserva o espaço técnico da consultoria e separa quem aconselha de quem decide (Brasil, 2008). Nos tribunais de contas, decisões recentes apresentam critérios para identificar o erro grosseiro, esclarecendo que não há responsabilização quando inexistem elementos objetivos nos autos que demonstrem a falha qualificada do parecer (TCU, 2024a).

Nesse ambiente, o controle preventivo depende de duas frentes complementares, sendo uma a padronização de entendimentos e a outra a documentação do raciocínio. Palma (2021) entende que padrões e modelos orientam temas recorrentes e reduzem variações injustificadas, enquanto a motivação do parecer, com remissões a normas e precedentes, assegura traçabilidade e facilita o controle social e institucional. Com isso, a assessoria jurídica cumpre funções consultiva e estabilizadora, diminuindo riscos e sustentando a eficiência sem desbordar para o campo do mérito.

Outrossim, quando o parecer é claro sobre o que é exigência legal e o que é escolha administrativa, o processo ganha nitidez, tendo em vista que a autoridade decide com base em razões auditáveis, o fornecedor entende as regras do jogo e a sociedade pode verificar se a contratação respeitou limites e finalidades públicas. O resultado é um ciclo de compras em que legalidade e desempenho caminham juntos, com menor litigiosidade e maior previsibilidade institucional (Falcão; Peroli, 2022). A juridicidade preventiva cumpre, nesse espectro, a promessa de conciliar segurança jurídica e entrega de valor público.

Para Olivieri, Nestlehner e Paiva Jr (2018), a governança, no campo empresarial, descreve o arranjo de direção, supervisão e controle que organiza interesses de sócios, administradores e demais partes afetadas, orientando decisões para a criação de valor com responsabilidade e transparência. Já a integridade, por sua vez, é um eixo normativo-cultural que dá consistência ética a esse arranjo, operando como parâmetro para escolhas e para o desenho de processos internos (Amorim; Oliveira, 2022).

Nesse enquadramento, a governança e integridade convergem, em que a primeira fornece estrutura e incentivos, a segunda confere sentido e limites, o que muda a expectativa sobre a atuação do jurídico nas companhias (IBGC, 2023). Ao enxergar custos de agência e assimetrias de informação como elementos que fragilizam contratos e aumentam a probabilidade de litígios, Saito e Silveira (2008) ressaltam que os mecanismos de controle, inclusive jurídicos, são parte orgânica da solução.

No plano normativo, o ambiente brasileiro consolidou parâmetros objetivos para programas de integridade e para a responsabilização empresarial por atos lesivos, o que repercute na redação e gestão de contratos. Por exemplo, a Lei 12.846/2013 promoveu um modelo de *accountability* com incentivos a controles internos e ao reporte, cuja operacionalização foi atualizada pelo Decreto 11.129/2022, que apresenta elementos de programas de integridade e critérios de avaliação, influenciando cláusulas contratuais de prevenção, monitoramento e resposta (Brasil, 2013).

Ao deslocar o foco para métricas de efetividade e para riscos específicos do setor e da cadeia de valor, o Decreto reorganiza expectativas mínimas de compliance que hoje se traduzem em obrigações contratuais de terceiros e em salvaguardas de auditoria (Brasil, 2022).

Diante disso, o advogado empresarial possui função necessária na arquitetura dos instrumentos contratuais, principalmente a pré-contratação, a execução e o encerramento. A devida diligência jurídica, com o mapeamento de riscos de integridade, informa representações e garantias, condições precedentes, cláusulas de auditoria e obrigações de reporte, de modo a alinhar incentivos, reduzir assimetrias e criar trilhas de verificação.

Tasso Jardel Vilande explica que:

O advogado desempenha um papel de assessoramento jurídico, emitindo pareceres e prestando assistência jurídica nos processos licitatórios em geral, assim como nos procedimentos de contratação direta (inexigibilidades e dispensas de licitação). O controlador interno tem o papel de fiscalização, emitindo atos de caráter geral que visam orientar e regulamentar o controle do órgão. Dessa forma, ambos os agentes possuem atuações diferenciadas, embora, pela Nova Lei de Licitações, possa parecer que desempenham funções semelhantes. Considerando que os controladores internos são responsáveis pela fiscalização dos órgãos públicos, eles não devem participar diretamente da execução dos processos licitatórios. Sua atuação está centrada na fiscalização das licitações e contratos públicos por meio de auditorias, além de fornecerem apoio aos agentes envolvidos nas licitações por meio de instruções normativas e orientações de caráter geral (Vilande, 2023, p. 16).

Esse desenho melhora o nexo entre conformidade e credibilidade negocial, como destacam Bonamigo e Rodrigues (2021), que aproximam a autorregulação e reputação no ambiente contratual. No mesmo sentido, a teoria dos contratos empresariais recomenda que a redação traduza riscos previsíveis em alocação de responsabilidades, com remédios calibrados e critérios de mensuração que evitem litígios abertos por ambiguidade (Forgioni, 2020).

A gestão de riscos contratuais também dialoga com a análise econômica do direito, na medida em que cláusulas bem feitas reduzem custos de prevenção e de supervisão, favorecendo cooperação repetida e diminuindo a propensão a disputas. Sobre essa questão, Ferreira, Queiroz e Gonçalves (2018) entendem que programas de integridade e instrumentos contratuais se retroalimentam, onde políticas internas estabelecem padrões, e os contratos adensam esses padrões em obrigações exigíveis perante parceiros e fornecedores.

O avanço de normas de gestão, como a ISO 37301, coopera com essa integração ao propor sistemas de *compliance* orientados a risco e a melhoria contínua, o que se traduz em cláusulas de monitoramento, indicadores e auditorias periódicas vinculadas ao desempenho do programa (Rampini, 2024).

Além do eixo anticorrupção, o vetor de proteção de dados pessoais passou a atuar também na matriz de risco contratual, com impactos diretos no dever de informar, na segurança da informação e na governança de terceiros. A LGPD exige hipóteses de tratamento, medidas de segurança proporcionais e responsabilização pelo ciclo de dados, pontos que devem migrar para o texto contratual sob a forma de obrigações, padrões técnicos, planos de resposta e mecanismos de fiscalização (Brasil, 2018).

Igualmente, a doutrina sobre compliance no Brasil indica que a efetividade dos programas está associada à capacidade de irradiar essas obrigações às relações interempresariais, o que inclui *due diligence* de parceiros, critérios de seleção e deveres de cooperação documental (Oliva; Silva, 2018).

A cultura de integridade, quando tratada como conteúdo contratual, muda o foco de cláusulas punitivas para estruturas preventivas e de incentivo, com papéis definidos para reporte, investigação e remediação. Nesse espectro, Ribeiro e Diniz (2015) enfatizam que políticas internas e códigos de conduta tendem a ganhar densidade quando vinculados a deveres contratuais bem explícitos e a condições econômicas que favoreçam cumprimento responsável, inclusive por meio de canais de denúncia, treinamento e controles de terceira linha.

Por exemplo, padrões internacionais de sistema de gestão ajudam a converter boas práticas em obrigações verificáveis, criando indicadores e trilhas de auditoria que podem ser incorporados como condições de manutenção do vínculo e gatilhos de revisão (ISO, 2021).

Na prática, essa ambiência fortalece a atuação consultiva do advogado empresarial como tradutor de riscos em linguagem contratual simples, testada por cenários e acompanhada por indicadores. Tal questão está presente em vários artigos, em especial no de Steinberg e Souza Neto (2020), onde os autores lembram que previsibilidade, coerência e mecanismos de cooperação reduzem a tentação de comportamentos oportunistas, sobretudo em relações continuadas.

4. GOVERNANÇA, COMPLIANCE E SEGURANÇA JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICO-EMPRESARIAIS

No setor público, a *compliance* designa um arranjo normativo-organizacional orientado à prevenção, detecção e resposta a desvios, articulado à gestão de riscos e a uma cultura de integridade. O controle interno, por sua vez, é processo que assegura conformidade, confiabilidade informacional e realização de objetivos institucionais, funcionando como engrenagem permanente da boa administração (Zenkner; Castro, 2020). Nesse horizonte, integridade é a orientação de valor que conecta ética pública, transparência e *accountability*, evitando que a legalidade seja apenas formal (Leal, 2021).

O marco constitucional e legal dá densidade a esse desenho. A Constituição de 1988 impõe juridicidade, moralidade e eficiência como vetores de atuação, enquanto as Leis nº 14.133/2021 e nº 12.846/2013, ao lado do Decreto nº 9.203/2017 e da Lei nº 13.303/2016, positivam governança, gestão de riscos e programas de integridade, inclusive com efeitos sobre a seleção do contratado e sobre a dosimetria sancionatória (Brasil, 1988). Ao inserir integridade no ciclo contratual, tais diplomas transformam deveres de organização em deveres jurídicos controláveis, deslocando a ênfase para justificações públicas e mensuráveis (Brasil, 2021).

Em chave dogmática, o advogado atua como vetor de juridicidade material, convertendo princípios em critérios de decisão e estruturando a motivação em torno de adequação, necessidade e proporcionalidade, de modo a impedir escolhas arbitrárias e assegurar coerência entre meios e fins públicos (Di Pietro, 2022). O parecer qualifica o juízo administrativo, dá forma à razão pública da contratação e ancora a decisão em parâmetros verificáveis, o que reforça a sindicabilidade pelo controle interno e externo (Justen Filho, 2022).

Derly Barreto e Silva Filho aborda justamente essa questão, explicando que:

A advocacia pública poderia atuar nas fases de ideação e formulação das políticas públicas, por meio de pareceres sobre propostas de emenda constitucional, projetos de lei e minutas de atos normativos infralegais em matéria tributária, quando oriundos do Poder Executivo, e sobre sugestões, alternativas e contestações dos interessados. Esse juízo, prévio, dar-se-ia sob o ângulo exclusivamente jurídico. Afinal, os juízos de conveniência e oportunidade, por serem ontologicamente políticos, são, por mandato constitucional expresso, da alçada exclusiva do governante, e não do advogado público. Ao assegurar a conformidade constitucional, legal e moral das políticas públicas e dos correspondentes atos de execução, a advocacia pública poderia contribuir para reduzir sobretudo a ocorrência de vícios de inconstitucionalidade e demais questionamentos judiciais que tanto sobrecarregam o Poder Judiciário (Silva Filho, 2010, p. 92-93).

No plano axiológico, a integração da consultoria jurídica ao *compliance* desloca o foco do “cumprir a lei” para “contratar com integridade”, exigindo que cada cláusula, cada exigência de habilitação e cada matriz de risco passem por um crivo de finalidade, impessoalidade e eficiência. Trata-se de proteger confiança, previsibilidade e imparcialidade como bens públicos que legitimam o agir administrativo e reduzem assimetrias de poder nas relações contratuais (Marques Neto, 2022). Esse é um compromisso com a qualidade da decisão, e não com o formalismo, razão pela qual a integridade atua como ponte entre valores constitucionais e governança cotidiana (Amâncio, 2024).

Na fase de planejamento, a contribuição jurídica qualifica o estudo técnico preliminar, estrutura a matriz de alocação de riscos, calibra cláusulas anticorrupção e define trilhas de auditoria que facilitem monitoramento e prestação de contas. No certame, o assessoramento jurídico delimita critérios de julgamento e salvaguardas de *due diligence* de terceiros. Já na execução, apoia medidas proporcionais de prevenção e resposta a inconformidades, sem substituir a gestão nem o controle interno, porém, garantindo coerência e compatibilidade com o regime público (Marques Neto; Monteiro, 2021). Esse arranjo favorece a interoperabilidade das linhas de defesa e reduz zonas cinzentas de responsabilidade (Pereira, 2024).

A posição do advogado no ciclo de integridade, não obstante, preserva a separação de papéis, em que cada instância responde por sua competência, o que protege a independência crítica e evita captura do controle pela rotina contratual (Sundfeld, 2017). Em termos de responsabilização, Oliveira (2021) delimita que o parecerista responde quando viola dolosamente parâmetros normativos ou metodológicos, ao passo que a divergência técnico-razoável não gera imputação automática, exatamente para resguardar a função de aconselhamento isento.

A Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 11.129/2022 permitem, ainda, que a Administração induza comportamentos leais por cláusulas de integridade proporcionais e por incentivos normativos, o que exige do advogado desenho de salvaguardas compatíveis com o objeto e com os riscos do contrato. Ou seja, é o ato de conjugar prevenção, detecção e resposta, com métricas verificáveis e monitoramento contínuo, de modo a evitar redundâncias e lacunas de controle (Brasil, 2013). Ao mesmo tempo, a disciplina da Lei nº 14.133/2021 sobre governança e gestão de riscos melhora a necessidade de pareceres que traduzam esses comandos em padrões operacionais auditáveis (Brasil, 2021).

Pois, consoante Jader Esteves da Silva e Jamil Manasfi da Cruz:

[...] Os fiscais, que deveriam ser os olhos da Administração sobre a execução contratual, seguem atuando no escuro, guiados por procedimentos de rotina, sem acesso a um sistema que lhes diga onde estão os pontos de alerta, os sinais de falha ou os gatilhos para intervenção preventiva. Se a fiscalização contratual continuar sendo tratada como um conjunto de tarefas burocráticas isoladas da lógica de riscos, a governança prometida pela atual legislação será

letra morta. A inércia, o medo da responsabilização e a fragmentação institucional continuarão minando os esforços de prevenção. Não haverá real eficiência nem integridade no processo de execução contratual se os riscos forem tratados como meros adornos do planejamento (Silva; Cruz, 2025, p. 11).

Bem como, corroborando com essa questão, a literatura recente tem mostrado que o controle interno, reposicionado pela nova lei de licitações, precisa dialogar metodicamente com a consultoria jurídica para reduzir conflitos de atribuições e fortalecer a avaliação de riscos, principalmente na etapa pré-contratual. Esse diálogo, quando bem estruturado, cria um circuito virtuoso, em que a consultoria assegura coerência normativa e justificabilidade. Já o controle interno testa suficiência de controles e qualidade da informação e a gestão decide e responde por resultados, sob a luz comum da finalidade pública (Pereira, 2024).

Nessa engrenagem, o advogado não é um freio da Administração, contudo, é o operador que transforma valores constitucionais em escolhas justificáveis ao longo de todo o ciclo contratual (Zenkner; Castro, 2020).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho cumpriu o propósito de analisar a importância da inclusão do advogado no controle e na fiscalização dos contratos empresariais no âmbito do Direito Administrativo, especialmente sob o enfoque das empresas estatais e das contratações público-empresariais. Partindo de uma perspectiva teórico-normativa e constitucional, o estudo discutiu que a presença técnica do advogado é necessária para a defesa judicial do Estado, e, principalmente, como instrumento de prevenção de irregularidades, de promoção da juridicidade administrativa e de fortalecimento da governança pública.

Vale ressaltar que os objetivos propostos foram alcançados. Inicialmente, ao apresentar a evolução histórica e doutrinária dos contratos administrativos, foi mostrado a transição de um modelo patrimonialista para um paradigma fundado na legalidade, moralidade e eficiência, princípios que estruturam o artigo 37 da Constituição Federal.

Na sequência, a diferenciação entre contratos administrativos e empresariais permitiu compreender como ambos se inter-relacionam em um ambiente regulatório cada vez mais permeado pela busca de transparência, eficiência e resultados mensuráveis. Igualmente, a análise da Lei nº 14.133/2021 e da atuação do advogado como agente de controle mostrou a relevância crescente da consultoria jurídica e dos mecanismos de compliance como elementos integradores da boa administração.

No decorrer do trabalho, percebeu-se que o advogado exerce função que ultrapassa o campo contencioso, atuando como garantidor da juridicidade e como elo entre a técnica administrativa e o dever constitucional de legalidade, contribuindo para decisões mais seguras. A pesquisa destacou, ainda, que o parecer jurídico, quando estruturado e fundamentado, é instrumento de controle preventivo, capaz de reduzir litígios, padronizar entendimentos e assegurar a coerência entre as ações administrativas e os valores constitucionais, reforçando a necessidade de institucionalizar sua participação em todas as fases do ciclo contratual.

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, D. L. P. Integridade pública: (De)limitações conceituais e caminhos de pesquisa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, n. 92, 2024.

AMORIM, Dênia Aparecida; OLIVEIRA, Nicole Batistuta Manzi. O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática. **RAGC**, v. 10, n. 43, 2022.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante n. 5 do STF. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 10, n. 39, p. 27-64, 2010.

BAPTISTA, Patrícia. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei nº 14.133/2021: entre continuidades e novidades. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI**, v. 6, n. 22, p. 127–140, 2022.

BARRETO, Derly et al. A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 71, p. 85-109, 2010.

BEZERRA, Philippe Magalhães. **Empresas Estatais e integridade: a regulamentação dos processos de contratação pública como ferramenta de gestão**. Editora Thoth, 2024.

BIM, Eduardo Fortunato. A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 57, n. 227, p. 43–80, jul./set. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209–249, maio/ago. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONAMIGO, Heloisa Führ; RODRIGUES, Mariana Santos. Contratos empresariais e compliance: da autorregulação à credibilidade. **Revista de Doutrina Jurídica**, Brasília, v. 112, p. e021012, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846/2013. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11129.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em 01 out. 2025.

BRITO, Alisson Xenofonte; PRAZERES, Karla Luzia Alvares. O regime jurídico diferenciado dos contratos administrativos na administração pública indireta: desafios e perspectivas. **In Revista**, v. 16, n. 1, 2024.

CARVALHO, Guilherme. A liberdade de contratar para a administração pública: a autonomia da vontade no contrato administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 183–201, maio/ago. 2012.

CHAPUS, René. **Droit administratif**. 15. éd. Paris: Montchrestien, 1999.

CHAVES, Carla Thamilis Fonseca. Paradigmas do contrato administrativo: uma análise a partir da teoria geral do direito segundo François Ost. **Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito**, v. 1, n. 1, 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação dos Mecanismos de Integridade das Estatais Federais**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorios-de-integridade/estatais-federais-integridade.pdf>. Acesso em: 7 out. 2025.

CORREIA, Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**. Leya, 2023.

COSTA, Simone Maria Ferreira da. A necessária redefinição de juridicidade administrativa: a relevância dos precedentes para o modelo decisório centrado na autoridade da administração pública. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 76, 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio Silva; CATARINO, João Ricardo. A constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso brasileiro e português. **Revista Jurídica Portucalense**, p. 77-108, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Responsabilização dos advogados públicos pela elaboração de pareceres**. Consultor Jurídico, São Paulo, 20 ago. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-20/interesse-publico-responsabilizacao-advogado-publico-elaboracao-parecer?imprimir=1>. Acesso em 15 out. 2025.

FERREIRA, Bráulio Cavalcanti; QUEIROZ, Bruna Pamplona de; GONÇALVES, Everton das Neves. Análise econômica do direito e o compliance empresarial: apreciação jurídico-econômica dos programas de conformidade e custos de prevenção. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 259-276, 2018.

FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. O princípio da eficiência, para além da retórica. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023.

FORGIONI, Paula Andrea. **Contratos empresariais: teoria geral e aplicação**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

FORTINI, Cristiana; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. A nova administração pública por contratos e o surgimento dos “dispute boards” no Brasil. **Revista de Contratos Públicos** n. o, v. 145, p. 179, 2021.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, 2015.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1988.

GOMES, Orlando. **Direito Civil Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

HECKERT, Cristiano Rocha; FERNANDES, Murilo Queiroz Melo Jacoby; FENILI, Renato Ribeiro. As contratações na Lei das Estatais. **Empresas Estatais**, p. 103, 2019.

HEINEN, Juliano. Evolução das Bases Teórico-dogmáticas do Direito Administrativo Francês do Século XIX aos Século XXI. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, v. 17, n. 2, p. 261-292, 2022.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; CAMPOS E SILVA, Jailce. O princípio da juridicidade e o controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários na implementação das políticas sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 22, n. 89, p. 113-141, jul./set. 2022.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. Disponível em: https://midia.kpmg.com.br/comunicados/images/2023/760624247/2023_codigodasmelhorespraticasdegovernancacorporativa_6aedicao.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

ISSO. International Organization for Standardization. **ISO 37001:2016 — Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use**. Geneva: ISO, 2016. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/65034.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

ISSO. International Organization for Standardization. **ISO 37301:2021 — Compliance management systems — Requirements with guidance for use**. Geneva: ISO, 2021. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/75080.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

KONDER, Carlos Nelson. **Função social na conservação de efeitos do contrato**. Editora Foco, 2023.

LANGOSKI, Deisemara Turatti. O princípio constitucional da moralidade e a participação popular na Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 38, p. 215–230, 2009.

LEAL, R. G. Controle de integridade e Administração Pública. **Revista Sequência**, v. 42, n. 85, p. 184-207, 2021.

LIMBERGER, Têmis; RODRIGUES, Vinícius dos Santos. A advocacia pública como intérprete constitucional. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 173-200, jan./abr. 2022.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da advocacia pública no estado democrático de direito. **Revista da AGU, Brasília, ano**, v. 9, p. 106-142, 2010.

MADUREIRA, Claudio Penedo. Legalidade é juridicidade: notas sobre a (i)legitimidade da aplicação de leis inconstitucionais pela Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 217-240, jan./mar. 2019.

MAJONE, Giandomenico. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139–167, 1997.

MARQUES NETO, F. de A. Uma lei que vale pelo que revoga: panorâmica sobre a Lei nº 14.133/2021. **Revista do Advogado**, v. 151, 2022.

MARQUES NETO, F. de A.; MONTEIRO, V. (org.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 13–46, 2019.

MARRARA, Thiago. Direito administrativo e novas tecnologias. **Revista De Direito Administrativo**, v. 256, p. 225-521, 2011.

MARTINS-COSTA, Judith. Reflexões sobre o princípio da função social dos contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 41–66, 2005.

MAY, Yduan de Oliveira; FILÓ, Mauricio da Cunha Savino. Os princípios do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo e na jurisprudência, sob a ótica constitucional. **Revista de Direito e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 16, n. 2, p. 149-164, jul./dez. 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MODESTO, Lia Paula. O princípio da eficiência na administração pública: uma abordagem doutrinária. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 1, p. 1702-1711, 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann. Primeiras notas sobre a matriz de riscos nos contratos administrativos: sua compreensão na Lei nº 14.133/2021. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Joinville**, v.6, n.2, 2021.

NOGUEIRA, Diego Avelino Milhomens; REGINATO, Alexandre Orion; RODRIGUES, Carlos Ricardo. Nova gestão pública e a Constituição de 1988: Eficiência, inovação e responsabilidade como imperativos jurídicos. **ARACÊ**, v. 7, n. 7, p. 37626-37643, 2025.

NUNES, Allan Titonelli. A AGU como função essencial à justiça. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 12, n. 133, p. 21-30, mar. 2012.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Notas sobre o compliance no direito brasileiro. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2708-2729, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Compliance nas Contratações Públicas: Governança, Integridade e Prevenção à Corrupção**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVIERI, Cecília; NESTLEHNER, Julianne; DE ABREU PAIVA JR, Paulo Cesar. Governança, governança corporativa e governança pública: os diferentes debates de um conceito em construção. **REA-Revista Eletrônica de Administração**, v. 17, n. 2, p. 230 a 247, 2018.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Constitucionalidade do “direito ao erro” do gestor público do art. 28 da LINDB. **Revista da CGU**, Brasília, v. 13, n. 24, p. 161–182, 2021.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova LINDB (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209–249, maio/ago. 2020.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 1, p. 37–63, 2005.

PEREIRA, J. da R. Os desafios do controle interno no novo marco regulatório das contratações públicas. **Revista do TCU**, v. 154, 2024.

REMEDIO, José Antonio; MACIEL NETO, Aluísio Antonio. A moralidade administrativa e sua densificação como direito fundamental. **Revista Direito em Debate**, Ijuí, v. 33, n. 61, e7858, 2024.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

RIVERO, Jean; WALINE, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 2002.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade no Brasil. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 79-86, 2008.

SANTOS, Marcus Gouveia dos. A Advocacia Pública como instituição essencial ao Estado de Direito Democrático e Social. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 422-440, 2019.

SILVA, Hendrick Pineiro da; RIBAS, Lídia Maria L. R. Transação tributária como ato-negócio administrativo: uma perspectiva de colaboração. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.35, n.1, 2015, p.157-173.

SILVA, Jader Esteves da; CRUZ, Jamil Manasfi da. **Gestão de riscos na execução contratual: uma ficção normativa?** [Artigo acadêmico sobre a gestão de riscos e fiscalização de contratos administrativos à luz da Lei nº 14.133/2021]. [S.l.]: [s.n.], 2025. 27 f.

SOARES, Natália de Moura. A função social dos contratos empresariais: análise de julgados do TJRJ entre 2014 e 2016. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 23, n. 3, p. 107–124, nov. 2019.

SOUZA, Isaac Maynard Carvalho Moyses. O DIREITO ADMINISTRATIVO: passado, contemporaneidade e experiência brasileira. **Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP**, v. 3, n. 1, 2024.

STEINBERG, Daniel Fideles; SOUZA NETO, Tarcísio de. Dimensões da confiança nos contratos empresariais: o papel do direito na tutela das relações contratuais. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, v. 91, n. 2, p. 187-203, 2020.

STROPPA, Christianne Carvalho; MELISSOPOULOS, Artur Giolito. Controle Preventivo dos Tribunais de Contas como forma de combate a irregularidades na Administração Pública. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, n. 3, p. 52-73, 2021.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Súmula Vinculante n. 5**, de 7 de maio de 2008. Brasília, DF: STF, 2008.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 294/2024 – Plenário**. Sessão de 6 mar. 2024. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://pessoal.tcu.gov.br/Arq/Avulso/2021.0.000.0000/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20294-2024%20Plen%C3%A1rio.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 601/2024 – Plenário**. Sessão de 3 abr. 2024. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://pessoal.tcu.gov.br/Arq/Avulso/000.123.456/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20601-2024%20Plen%C3%A1rio.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-gestao-de-riscos>. Acesso em: 30 out. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em: 30 out. 2025.

TEBAR DUARTE, Pedro. A new paradigm for freedom of contract? **Direitos Humanos e Democracia**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 1–22, 2022.

TONETTO, Fernanda Figueira; GUERRA, Sidney. A advocacia de estado e o controle da administração pública. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 20, n. 37, p. 67-83, 2020.

VALLE, Vinícius Carvalho Lopes Lemos do. Governança de contratos públicos: a materialização dos princípios da eficiência e do planejamento no art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021. **Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 44, n. 95, 2023.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. O papel da Advocacia Pública Federal na concepção e implementação de políticas públicas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 11, n. 2, p. 43-59, 2018.

VILANDE, Tasso Jardel. Advogado Público e Controlador Interno na Nova Lei de Licitações. **Revista da ESDM**, v. 9, n. 17, p. 7-18, 2023.

WEIL, Prosper; POUYAUD, Dominique. **Le droit administratif**. 27. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

ZENKNER, M.; CASTRO, R. P. A. (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.